



保护所有移徙工人及其
家庭成员权利公约

Distr.: General

3 May 2011

Chinese

Original: Spanish

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

第十四届会议

2011年4月4日至8日

根据《公约》第74条审议缔约国提交的报告

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会的结论性意见

墨西哥

1. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会在2011年4月4日和5日举行的第157次和158次会议(CMW/C/SR.157和158)上审议了墨西哥的第二次定期报告(CMW/C/MEX/2), 并在2011年4月7日举行的第163次会议上通过了下述结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告, 并对与由各方人士组成、具代表性的代表团的对话感到满意。委员会感谢缔约国对问题单的详细答复和代表团提供的补充资料。

3. 委员会注意到, 墨西哥移徙工人所在的某些国家还不是《公约》缔约国, 这构成了这些工人享有根据《公约》所应有权利的障碍。

4. 委员会对国家人权委员会和非政府组织为委员会审议墨西哥的第二次定期报告作出的贡献表示欢迎。

B. 积极方面

5. 委员会对缔约国继续将移民问题放在其政治日程的优先地位和继续在区域和国际上积极提倡《公约》表示赞赏。

6. 委员会欢迎缔约国按照委员会2006年提出的建议, 根据《公约》第77条承认了委员会接受和审议个人来文的职权。

7. 委员会欢迎缔约国为增进和保护移徙工人的权利采取的立法措施、公共政策和机构建设行动, 特别是:

(a) 修改自2008年7月22日起生效的《人口法》, 废除其中关于对无证件移徙工人判处有期徒刑18个月至10年的规定;

(b) 通过《防止和惩罚贩卖人口法》和《妇女终身不受暴力侵害权利法》; 按照委员会的建议将贩卖人口罪纳入《联邦刑法》; 设立暴力侵害妇女罪和贩卖人口罪特别检察官办公室; 颁布《国家防止和惩罚贩卖人口纲领》; 国家移民局通过关于侦察、发现和援助外国犯罪受害者以及向犯罪受害者和证人发放签证以使它们能合法留在墨西哥的可能性的规定草案;

(c) 自2009年10月8日起生效的协定, 根据协定公布了关于移民收容中心工作准则; 国家移民局于2010年1月出版了移民程序和指导原则手册;

(d) 为改善移民收容中心的条件, 减少拥挤和移民滞留在收容中心的时间, 便利获得医疗服务, 便利收容中心内的移民与外面人员的联系, 采取了一整套措施;

(e) 修改《人口法》第67条, 以确保外国人提出的有关其人权的申诉以及他们为寻求公正对待所做努力得到考虑而不被拒绝或限制, 不论其移民地位如何; 修改自2010年11月23日生效;

(f) 通过了《关于防止和打击绑架移民行为的综合战略》, 成立了关于绑架移民问题的技术小组, 缔结了关于防止和打击绑架移民行为的框架合作协定, 通过了《防止和惩罚绑架罪法》;

(g) 制定并自2008年3月开始实施《南部边界方案》, 根据该方案, 可向危地马拉和伯利兹移徙工人发放边界工人通行证和地方客人通行证;

(h) 自2008年11月起生效、有效期至2011年5月的移民管理方案;

(i) 实施有关无人陪伴移民和遣返儿童和少年的预防和支助方案;

(j) 2011年1月通过《难民和辅助保护法》;

(k) 国家为帮助在其他国家的墨西哥移徙工人制定了各种方案, 并为便利返回墨西哥的移徙工人与社会的重新融合采取了一些措施, 如: 移民门户网站, 人道主义遣返方案和国内自愿遣返方案。

8. 委员会还欢迎缔约国批准:

(a) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》, 2007年;

(b) 《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》, 2007年;

(c) 《保护所有人不遭受强迫失踪国际公约》, 2008年。

C. 关注的主要问题、提议和建议

1. 一般执行措施(第73和84条)

法规和适用情况

9. 委员会注意到《宪法》第33条正在修改, 并注意到缔约国确认, 一旦改革结束, 将不再有理由保持对《公约》第22条第4款的保留。

10. 委员会敦促缔约国尽快采取措施, 撤销对《公约》第22条第4款的保留。缔约国应保证只有根据主管机关依法作出的决定才能驱逐移徙工人及其家庭成员, 并允许他们就此提出上诉。

11. 委员会注意到缔约国还没有发表《公约》第76条规定的声明。

12. 委员会鼓励缔约国发表《公约》第76条规定的声明。

13. 委员会注意到, 缔约国尚未批准《劳工组织关于移民就业的第97号公约》(1949年修订本)或《劳工组织关于非法条件下的移民和促进移徙工人机会及待遇平等的第143号公约》。

14. 委员会再次请缔约国考虑尽快批准劳工组织有关移徙工人的第97号和143号公约。

15. 委员会注意到, 将加强对移徙工人的保护的移民法仍在审议中。但有报告说, 这项法案的某些方面不完全符合《公约》, 例如, 对驱逐情况下的适当程序权利、获得信息的权利、性别观点和对无人陪伴儿童的保护, 在该法案中都没有适当保障。委员会知道, 民间社会组织在国家移民局咨询委员会中的代表参加了关于该法案的协商, 但也关切地注意到, 从事移民领域工作的其他民间社会组织没有参加协商。

16. 委员会建议采取适当措施, 确保移民法符合《公约》和其他国际人权文书的规定。委员会还建议将参加法案协商者的范围在联邦、州和市各级扩大到民间社会组织, 特别是那些参与处理移民问题的组织。

资料的收集

17. 委员会关切地注意到没有系统地分类收集关于移民, 特别是南部边界无证件移徙工人的资料, 同时注意到缔约国所提供的关于无证件移徙工人的资料所指的是被拘留在移民收容中心的人, 这些人被收容后即被遣返或驱逐出境。委员会对资料收集的不均衡表示关切, 如北部边界有关于移民死亡的记录, 而南部边界则没有。

18. 委员会建议采取必要措施建立国家移民资料系统, 以便更好地掌握移民人口流动情况和改进公共政策的制定。它建议这个资料库收集关于《公约》所涉及所有问题的资料, 包括关于所有移徙工人状况的详细资料。委员会促请缔约国收集按性别、年龄以及入境、过境或离境的原因分类的信息和统计资料。

协调

19. 委员会注意到缔约国为加强移民问题有关的各机构之间的协调做出的努力, 并满意地注意到在这方面采取的国家行动。但是, 它仍关切的是, 在各联邦实体或联邦实体与国家市政当局之间还没有建立起有效的协调。

20. 委员会建议缔约国加紧努力, 在联邦一级以及联邦机构与各州和市机构, 特别是与边境州机构的关系方面, 建立涉及移民问题的各机构之间的有效协调。

《公约》的培训和宣传

21. 委员会欢迎对国家移民研究所工作人员、联邦预防警察和从事移民问题工作的其他机构的培训。然而, 让它感到关切的是, 有报告说, 一些检察官对法律诉讼的处理方式和一些法官作出的裁决, 说明对《公约》的规定没有足够的了解。

22. 委员会鼓励缔约国继续向参与保护移民权利的各方面人员提供培训, 特别是检察官、法官、地方法官和涉及司法的其他人员, 并确保长久和持续提供这种培训, 同时在这些人员的业绩考评和晋升方面考虑到这一点。

2. 一般原则(第7和83条)

不歧视

23. 委员会欢迎最高法院2008年11月的裁决, 其中裁定, 移徙工人, 不论其移民地位如何, 均有与国民同样的权利。它还注意到Beta集团宣传移徙工人权利的行动。但是, 它也关切的是, 移徙工人及其家庭成员受到各种形式的歧视, 特别是基于族裔和性别的歧视, 并在媒体和社会上受到诋毁。

24. 委员会再次建议缔约国加紧努力, 确保所有移徙工人及其家庭成员得到无歧视的待遇。它还鼓励缔约国开展宣传运动, 提高移民官员和公众的认识, 与对移民的歧视作斗争, 并动员媒体加入宣传运动。

得到有效补救的权利

25. 委员会欢迎缔约国为保证无证移徙工人能得到司法救助所采取的各种措施, 如在Chiapas州为移民提供公诉服务, 以及国家移民局2010年为发现和援助犯罪受害者通过了规定草案。但委员会也感到关切的是, 据报告, 虐待和《公约》所规定权利受到侵犯的受害者, 其权利没有得到适当的司法保护或没有得到有效补救。委员会指出, 无证移徙工人在墨西哥逗留时间之短, 使他们不得不选择自愿遣返(特别是成为性暴力受害者的移民妇女), 这实际上构成了对其就权利受到侵犯提出和进行申诉的权利的削减。

26. 委员会建议缔约国加紧努力, 采取具体和有效措施, 使《公约》所规定权利或自由受到侵犯的所有人都能得到有效补救和补偿, 即便他们选择自愿遣返。特别是要注意确保成为性侵犯受害者的移民妇女得到司法救助。

27. 据报告, 在各机构担负与执行公约有关的责任的官员中有不少人腐败; 委员会对表示关切。

28. 委员会敦促缔约国对涉及从事与执行《公约》有关工作的官员的腐败案件进行彻底调查, 并在必要情况下给予适当制裁。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第8-35段)

29. 委员会对下述情况表示深切关注: 从南部边界入境的无证移徙工人中有很多人被绑架和敲诈勒索, 很多人遭受酷刑和残忍、不人道和有辱人格待遇、失踪和杀害, 这些主要是国内和国际有组织犯罪集团所为。委员会还关切的是, 据说, 政府当局参与了这些侵犯人权的行动, 或者, 这些行动是与联邦、州和市政府当局共谋、经其同意和/或与其勾结进行的。它还担忧的是, 对移民的暴力行为已延伸到边界地区之外, 扩大到移民人口的主要过境路线上。委员会注意到当局为打击绑架移民的行为所采取的行动。但让它关切的是, 普遍存在着对这些犯罪不加惩罚的现象, 特别是在一些典型案件中, 如2010年8月在Tamaulipas对72名中美洲和南美洲移民的绑架和2010年12月在Oaxaca州对40名移徙工人的绑架。

30. 委员会建议缔约国加紧努力, 防止对无证移徙工人的绑架和他们所面临的其他侵犯人权行为和虐待, 认真和积极调查这些行为, 以与罪行严重程度相适应的判决惩罚那些负有责任的人。委员会还建议对受害者和/或其家庭成员给予适当赔偿。在这类行为涉及国家官员的情况下, 委员会建议, 除刑事制裁以外, 还要采取有关的纪律措施。缔约国应当采取实际措施, 查清围绕上述案件的情况, 包括有迹象表明有政府官员参与的任何案件。

31. 委员会对下述情况表示关切: 一些核实个人移民地位的行动是在可能威胁过境移徙工人的生命或身体健康的情况下, 不是在夜里就是在犯罪集团控制下的逃避移民检查的地方进行的。委员会还感到关切的是, 据报告, 执行移民控制和检查的官员过度使用武力, 使一些人受到伤害或受伤。委员会注意到正在进行筛选工作以核查国家移民局和其他机构官员的适合性和廉洁情况。然而, 它关切的是, 没有关于政府当局欺压虐待移徙工人事件的系统资料, 只有很少一部分欺压和虐待事件导致了采取纪律措施或刑事制裁。委员会还仍然关切的是, 根据《人口法》及其伴随条例无权参与移民地位核实行动的一些官员也参加了这一行动。

32. 委员会建议缔约国, 具体而言, 国家移民局确保: (a) 以尊重人身完整权的方式进行移民控制和检查工作; (b) 对执行检查的人员进行适用关于使用武力的规则和标准的培训; (c) 只准有明确授权的机构实施检查。委员会鼓励缔约国对根据指控有过度使用武力、欺压和虐待现象的事件进行认真调查, 并对负有责任者给予惩罚。

33. 委员会仍然对下述情况感到关切: 有些控制或拘留移民的场所条件很差, 仍然有残忍、不人道和有辱人格的待遇, 而施虐者不受惩罚, 缺乏医疗服务, 而且限制与外界的联系。它还特别关切的是, 一些移徙工人说, 他们遭受了酷刑和虐待, 而在某些情况下, 他们还不得不与施虐者住在一起。

34. 委员会建议: (a) 进一步采取适当措施, 按照国际标准改善移民收容中心和控制移民的其他场所的拘留条件; (b) 对关于移民收容中心和控制移民的其他场所的政府官员实行虐待和有辱人格待遇的申诉进行调查, 对负有责任者给予刑事制裁。

35. 委员会对缔约国提供的下述情况表示关切: 就其移民地位提出上诉或利用确定难民地位的程序和移民被长期拘押在收容中心。

36. 委员会建议缔约国将收容中心对移徙工人的拘留限制在尽可能短的时间内。

37. 委员会欢迎缔约国为改善无证移民女工的境况所采取的措施, 如劳工和社会保障部和暴力侵害妇女和贩卖人口罪特别检察官办公室进行的调查, 自2008年以来实行的发放边境工人通行证地方客人通行证。然而, 委员会感到遗憾的是, 没有收到关于从事家庭佣人工作的无证移民女工的更具体资料。在这方面, 委员会仍然关切的是这些工人的极端弱势地位, 多数情况下, 她们的工作条件都很差, 而且时常受到雇主的虐待, 甚至性骚扰或强奸。

38. 委员会建议采取具体措施保护家庭女佣, 确保她们能利用对其雇主的申诉机制。委员会还建议缔约国加强对其工作条件的监督, 进行调查, 惩罚对虐待妇女负有责任者。为此, 委员会促请缔约国参考委员会2010通过的关于移民家庭佣人的第1号一般性意见(CMW/C/GC/1)。

39. 委员会注意到《墨西哥宪法》第30条规定, 在缔约国出生的每一个人从出生起即为墨西哥人, 不论其父母的国籍

如何。委员会关切地注意到，许多户籍登记官拒绝为缔约国境内无证件移徙工人的子女进行出生登记。

40. 委员会建议缔约国采取有效措施，包括修改《人口法》第68条，确保户籍登记官和其他有关机构，在完全没有歧视的基础上，不论工人的移民地位如何，为缔约国境内移徙工人的子女进行出生登记。

41. 委员会注意到缔约国为下述目的所作的努力：让移民收容中心内的无证件移徙工人了解自己的权利，在身为贩卖人口或非法移民的受害者或证人的情况下如何获得人道主义签证，获得领事援助的权利以及请求庇护的可能性。但是，委员会关切的是，有指控说，这种信息不向某些难民收容中心的移徙工人提供，或不系统提供，特别是对这类收容中心里选择自愿遣返的人。

42. 委员会建议采取有效措施，确保被关押在移民收容中心的包括选择自愿遣返的人在内的所有移徙工人被以其懂得的语言告知其权利，特别是得到领事援助的权利、就其移民地位寻求补救办法的权利、请求庇护的权利，以及在曾是贩卖人口受害者或证人的情况下获得人道主义签证的权利。

43. 委员会欢迎为向国外的墨西哥移徙工人提供领事援助采取的措施。但是，它感到关切的是，许多墨西哥移徙工人不是系统地根据《公约》他们应有的权利。它还关切的是，在许多情况下，他们是在一些集团或个人控制之下，这些集团或个人答应将他们带到目的地国家以换取钱财，而他们则处在被欺压或虐待的风险中，包括商业和性剥削。委员会还关切地注意到，许多被遣返的墨西哥移徙工人因没有足够的法律援助而不能就其在目的地国家的工作条件进行申诉。

44. 委员会建议缔约国：(a) 加紧努力，让墨西哥移徙工人适当了解他们的权利；(b) 对涉及将墨西哥移徙工人带到外国的个人或组织实行监督制度，在涉及犯罪的情况下采取必要措施；(c) 采取适当措施，在打算就工作条件向外国提出或在外国进行的申诉方面，向被目的地遣返的墨西哥移徙工人提供法律援助。委员会还建议对外事官员进行关于《公约》的系统培训。

4. 有证件或身份正常的移徙工人及其家庭成员的其他权利(第36-56条)

45. 委员会仍然关切的是，《联邦劳动法》第372条禁止外国人成为工会领导的一部分。

46. 委员会再次建议缔约国采取必要措施，包括修改法律，按照《公约》第40条，保证所有移徙工人有权成为工会领导的一部分。

5. 用于特殊类别的移徙工人及其家庭成员的规定(第57-63条)

47. 委员会关切的是，《南部边境方案》只适用于危地马拉和伯利兹的移徙工人，而不适用于其他国籍的人；季节农业工人仍然处于弱势地位，工资低、迟发工资和长工时。

48. 委员会再次建议缔约国进一步努力改善季节农业工人的工作条件，加强对劳动标准的监督，调查违反规定的情况，惩罚负有责任者。

6. 增进工人及其家庭成员的合理、公平、人道和合法条件(第64-71条)

49. 委员会关切的是，只有一小部分被确定为贩卖人口受害者的人得到了临时签证，而很多受害者则被遣返。它还注意到，只对很少一部分贩卖人口的案件作出了判决。委员会还注意到，暴力侵害妇女和贩卖人口罪特别检察官办公室在贩卖人口罪是有组织犯罪集团的成员所为的情况下没有能力根据有关申诉采取行动，在有些案件中，法官不承认暴力侵害妇女和贩卖人口罪特别检察官办公室有处理某些申诉的能力。委员会关切的是，有些指控说，一些政府官员参与了其中一些犯罪。它还关切的是，缔约国没有为打击贩卖人口活动系统地分类记录资料。委员会感到遗憾的是，有报告说，在移民收容中心，有不少贩卖人口和强奸受害者得不到足够的援助，特别是医疗和心理服务。

50. 委员会再次建议缔约国：

- (a) 加紧努力，打击非法移民和贩卖人口活动，特别是贩卖妇女和儿童的活动；
- (b) 采取措施，侦察和打击非法或秘密的移徙工人及其家庭成员流动；
- (c) 调查和惩罚被认定负有责任的个人、集团或组织，包括政府官员；
- (d) 确保受害者得到适当照顾和适当补救；
- (e) 系统收集分类资料，以便更有力地打击贩卖人口活动；
- (f) 作为打击贩卖人口和非法移民活动战略的一部分，促进在体面条件下进行的正常和安全移民。

51. 委员会欢迎采取步骤实施国家人权委员会和美洲人权委员会公布的有利于移徙工人权利维护者的措施。然而，它关切的是，移徙工人权利维护者仍然受到骚扰、袭击和死亡威胁。委员会还关切的是，涉及侵犯移徙工人权利维护者的多数案件都没有得到解决，肇事者也没有受到惩罚。

52. 委员会建议采取具体和适当措施，保证移徙工人权利维护者及其家庭成员的生命、自由和人身完整性，确保他们不只是因为维护移徙工人的权利而被起诉、骚扰、拘留或调查。委员会建议缔约国采取有效措施，防止、调查和惩罚对移徙工人权利维护者的袭击和其他形式的欺压行为。

53. 委员会欢迎2008年11月起生效、有效期至2011年5月的2007年1月1日以前入境外国人移民正常化方案。但是，考虑到墨西哥外国移民流的规模，它感到关切的是，缔约国没有一个考虑到本国实际移民情况的全面移民正常化方

案。

54. 委员会鼓励缔约国加倍努力，制定和实行一项全面的移民正常化政策，这一政策要适用于所有处于不正常情况的所有移徙工人及其家庭成员，并符合不歧视原则。

55. 委员会欢迎缔约国为维护无人陪伴移徙儿童的权利采取的措施，如为无人陪伴移徙和被遣返儿童和少年制定的预防和支援方案，设置过境服务小组和住所，对住所网络工作人员和负责保护儿童的官员进行培训。然而，它也关切地注意到被驱逐无人陪伴儿童的增加；仍然关切的是很多这类儿童的极端弱势情况；据说，他们受到虐待、欺压，遭受劳动力和性剥削。

56. 委员会鼓励缔约国继续努力，对无人陪伴儿童的情况给予足够注意，遵守儿童最大利益原则。特别是，缔约国应当：

- (a) 加强对从事无人陪伴移民儿童工作或与他们接触的政府官员的培训；
- (b) 确保对移民儿童和少年的拘留按照法律进行，并且是作为最后手段，拘留时间尽可能短；
- (c) 加紧实施有关程序，早日确定曾是犯罪受害者的儿童和少年；
- (d) 确保曾是犯罪受害者的无人陪伴儿童得到充分保护以及在任何情况下都符合其需要的特别照顾；
- (e) 确保将无人陪伴未成年人遣返和/或驱逐回原籍国只是在符合其最大利益、并能确保在其返回的过程中有全程照顾的安全条件和安全保障的情况下进行的；
- (f) 在这一领域加强与民间社会和国际组织的合作；
- (g) 为保护和监护无人陪伴未成年人采取一个适当的法律框架。

7. 后续行动和宣传

57. 委员会请缔约国在其第三次定期报告中提供关于为落实在这些结论性意见中提出的建议采取措施的详细情况。委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保这些建议得到落实，特别是要通过下述办法落实：将建议转达政府、议会和司法以及地方当局官员审议和采取行动。

宣传

58. 委员会还请缔约国广泛宣传，特别是向政府机构、大学、非政府组织和民间社会其他成员宣传这些结论性意见。它还建议缔约国建立一个正式机制，确保过境或居住在墨西哥的外国移徙工人、在国外的墨西哥移民和墨西哥外交官了解根据《公约》移徙工人及其家庭成员应有的权利。

次定期报告

59. 委员会请缔约国于2016年4月1日之前提交其第三次定期报告，其中要包括根据这些结论性意见采取行动的情况。